



Assemblée parlementaire de l'OTAN

COMMISSION POLITIQUE

L'OTAN ET LA SÉCURITÉ DANS
L'ARCTIQUE

RAPPORT

Gerald E. CONNOLLY (États-Unis)
Rapporteur

Sous-commission sur les relations transatlantiques

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION.....	1
II.	L'ARCTIQUE ET LA SÉCURITÉ EURO-ATLANTIQUE.....	1
III.	LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET LEUR INCIDENCE SUR LA SÉCURITÉ DANS L'ARCTIQUE - UNE MISE À JOUR.....	3
IV.	L'ARCTIQUE ET LES RELATIONS OTAN-RUSSIE.....	6
V.	L'ENGAGEMENT ACCRU DE LA CHINE DANS L'ARCTIQUE.....	9
VI.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	11
	BIBLIOGRAPHIE.....	13

I. INTRODUCTION

1. En raison de son importance stratégique, la région arctique (ou Grand Nord) a figuré au premier rang des priorités en matière de sécurité pendant la guerre froide. Son poids s'est amenuisé dans une large mesure au moment de la dissolution de l'Union soviétique et à la fin des affrontements entre l'OTAN et les pays du Pacte de Varsovie. Cependant, sous les effets conjugués du réchauffement climatique dans l'Arctique et du retour de la rivalité géopolitique dans la région, cette dernière revêt de nouveau une importance capitale pour la sécurité de l'OTAN. Selon les dernières données disponibles, les changements climatiques sont plus rapides qu'on ne l'avait prédit, ce qui a des conséquences indéniables pour l'Arctique et la sécurité des États riverains.

2. Les pays de l'Arctique manifestent le souhait de coopérer étroitement afin de relever les défis communs et de régler les différends territoriaux par la voie diplomatique. Toutefois, la réapparition de l'Arctique sur la scène internationale et le risque de propagation des tensions entre la Russie et les Alliés, de même que l'engagement accru de la Chine, pourraient faire de cette zone un lieu de rivalités stratégiques. Le présent rapport fait suite aux documents antérieurs de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN) consacrés à la question du Grand Nord et brosse un tableau actualisé de la situation dans la région. Il a été mis à jour à la suite du débat dont il a fait l'objet au sein de la commission politique lors de la session de printemps de l'AP-OTAN.

II. L'ARCTIQUE ET LA SÉCURITÉ EURO-ATLANTIQUE

3. L'Arctique a été au cœur de la compétition stratégique durant la guerre froide. Les territoires polaires, qui abritaient la flotte du Nord russe et les deux tiers des sous-marins nucléaires construits par les Soviétiques, sont devenus le théâtre d'une escalade militaire entre les deux superpuissances. La région de la mer de Barents est le principal polygone d'essai pour les missiles balistiques comme pour les missiles de croisière, tandis que les essais nucléaires ont lieu principalement à l'est de la Nouvelle-Zemble. Entre 1955 et 1990, 130 essais nucléaires ont été réalisés par l'URSS dans l'archipel de la Nouvelle-Zemble ou sur le polygone d'essais du Nord.

4. L'impératif stratégique que représentait l'Arctique a changé de manière radicale avec la fin de la guerre froide. En 1987, l'initiative de Mourmansk de Mikhaïl Gorbatchev, qui visait à transformer l'Arctique en une « zone [internationale] de paix », marquait déjà le début d'une ère de coopération. Après l'effondrement de l'Union soviétique, les États arctiques ont fait porter leur dialogue sur des défis non militaires à la sécurité, tels que la dégradation de l'environnement et le déclin économique. La nouvelle priorité des relations arctiques accordée aux questions de développement durable et à la coopération technique a conduit à l'apaisement des tensions, dans ce qui était autrefois l'une des régions les plus militarisées du monde. Le Conseil de l'Arctique, une instance qui promeut la gouvernance concertée dans la région mais qui n'intervient pas dans les questions de sécurité relevant des forces armées, s'inscrit très clairement dans cette évolution.

5. Il n'en reste pas moins que, d'un point de vue stratégique, l'Arctique a toujours été une région essentielle pour la sécurité euro-atlantique. Cinq des huit pays membres du Conseil de l'Arctique font également partie de l'OTAN (le Canada, le Danemark, l'Islande, la Norvège et les États-Unis). Les Alliés, qui ont des avis divergents sur les intentions de la Russie dans la zone et le renforcement de la présence militaire de cette dernière dans la région, sont toutefois parvenus à un consensus sur l'importance de la région pour la sécurité de l'OTAN. En outre, si l'Organisation ne joue aucun rôle formel dans la sécurité de l'Arctique, l'Alliance n'en a pas moins réaffirmé, au sommet de Varsovie de juillet 2016, sa volonté d'améliorer la sécurité à toutes ses frontières, y compris dans l'Atlantique Nord. Le communiqué final du sommet de Varsovie fait référence à l'engagement de l'OTAN à renforcer sa posture maritime dans la partie septentrionale de l'Atlantique et à accroître sa « connaissance globale de la situation » dans la région afin de

dissuader tout agresseur potentiel et de parer à d'éventuelles menaces visant, entre autres, les lignes de communication maritimes et les voies d'accès au territoire de l'OTAN. Cette démarche a des conséquences pour le Grand Nord également. De même, tous les États arctiques ont publié des documents stratégiques nationaux¹, montrant clairement un intérêt accru pour la région. D'importants investissements nationaux sont consentis dans les systèmes de surveillance basés au sol et d'alerte précoce, ainsi que dans la défense antimissile balistique, la géographie de la région étant adaptée pour contrer toute menace d'attaque par missile qui se dessinerait.

6. Si toutes les stratégies nationales mettent l'accent sur la stabilité et la coopération pacifique qui prévalent dans la région, les cinq États riverains de l'Arctique soulignent que la souveraineté nationale fait partie de leurs priorités. Ceux-ci ont des intérêts économiques et de sécurité dans la zone qui pourraient influencer sur la fragile stabilité qui y règne. L'activité humaine de plus en plus marquée dans la région - surtout induite par les changements climatiques et, de fait, par le rôle croissant de l'Arctique dans l'économie mondiale - pourrait entraîner des tensions semblables à celles provoquées par les affrontements stratégiques de la guerre froide.

7. Traduisant le désir commun de conserver la zone de paix et de coopération qu'est la région, les États riverains de l'Arctique ont créé plusieurs cadres aux fins d'une gouvernance concertée. Les relations interétatiques sont régies au premier chef par le Conseil de l'Arctique et la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM). Pour faire face aux risques liés à une activité de navigation qui ne cesse de croître, l'Organisation maritime internationale (OMI) a institué un code polaire obligatoire, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017, pour les navires évoluant dans les eaux arctiques ou antarctiques. Il n'en reste pas moins que le rude climat de l'Arctique ainsi que les revendications territoriales concurrentes des États côtiers constituent des défis majeurs pour la gouvernance et la collaboration dans la région. L'un des principaux différends du moment relatif à la délimitation de zones maritimes concerne les revendications sur la dorsale Lomonosov, une chaîne de montagnes sous-marines que se disputent la Russie, le Danemark (Groenland) et le Canada. Cette question territoriale et d'autres sont actuellement examinées dans le cadre de la CNUDM, qui autorise les pays à revendiquer une zone économique exclusive (ZEE) pouvant s'étendre jusqu'à 200 milles marins à partir de leur ligne de base. Outre leur ZEE, les États se voient accorder le droit exclusif d'exploiter les ressources minérales qui se trouvent sur leur plateau continental jusqu'à 350 milles marins des lignes de base (figure n° 1).

8. Malgré les négociations récemment menées sur les deux premiers accords² exécutoires jamais conclus dans le cadre du Conseil de l'Arctique, le système de gouvernance arctique n'est pas inscrit dans un accord international, global et juridiquement contraignant, conformément à la préférence des cinq États riverains de l'Arctique, telle qu'exprimée dans la déclaration de Ilulissat du 28 mai 2008. Le fait qu'il n'existe pas de traité international régissant l'Arctique permet de remédier avec une certaine marge de manœuvre aux difficultés qui se posent dans cette région en évolution. Jusqu'à présent, la coopération entre les États riverains de l'Arctique a été positive, notamment lors des procédures liées au différend concernant la dorsale Lomonosov, et les huit membres du Conseil arctique ont conclu des accords sur la coopération scientifique internationale, sur la préparation à la lutte contre la pollution maritime aux hydrocarbures et sur les opérations aériennes et maritimes de recherche et de sauvetage dans l'Arctique. En net contraste avec ses actions en Crimée et dans l'est de l'Ukraine, le gouvernement russe s'est largement conformé aux procédures de la Commission des limites du plateau continental. Il n'en est pas moins vrai que la présence et l'engagement accrus de pays extérieurs à la zone comme, par exemple, la République populaire de Chine (RPC) pourraient contraindre les États riverains de l'Arctique à envisager le renforcement des cadres juridiques et réglementaires de la région. Cela pourrait également

¹ Il est important de souligner le caractère conciliatoire de tous les documents, dans lesquels la coopération avec d'autres États arctiques constitue une priorité.

² Le premier accord juridiquement contraignant jamais conclu à être négocié sous l'égide du Conseil de l'Arctique - l'Accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautiques dans l'Arctique - a été signé lors de la réunion ministérielle tenue à Nuuk en 2011 et est entré en vigueur en janvier 2013. L'Accord de coopération sur la préparation et la lutte en matière de pollution marine par les hydrocarbures dans l'Arctique a été signé en 2013.

contribuer à résoudre les questions liées à l'accroissement des investissements internationaux et au développement. À plus long terme et face au regain d'intérêt pour la zone, il n'est pas certain que la souplesse de la structure du Conseil de l'Arctique et les normes non juridiquement contraignantes suffisent, à elles seules, à régler les rapports interétatiques.

Figure n° 1 : revendications territoriales dans l'Arctique

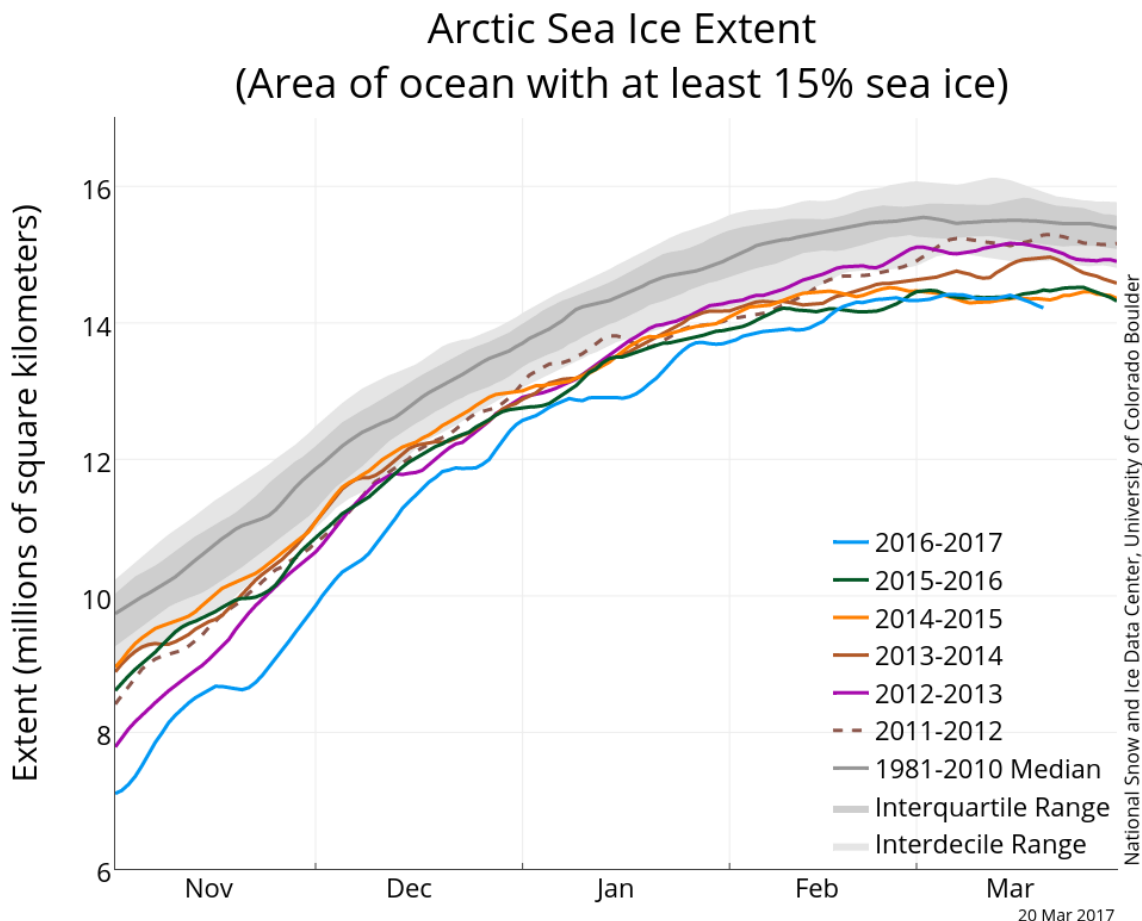


III. LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET LEUR INCIDENCE SUR LA SÉCURITÉ DANS L'ARCTIQUE - UNE MISE À JOUR

9. Comme l'a montré le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) dans son dernier rapport d'évaluation, l'Arctique se réchauffe à peu près deux fois plus vite que le reste du monde depuis 1980. Le rythme sans précédent auquel fond la glace de mer ouvre de nouvelles possibilités en même temps qu'il suscite de nouveaux défis, qui auront une grande incidence sur l'importance stratégique de la région. Le Centre national de données sur la neige et la glace (États-Unis) indique qu'en janvier 2017 l'étendue des glaces arctiques n'avait jamais été aussi faible : 13,38 millions de km², son niveau le plus bas pour un mois de janvier en 38 ans d'observation par satellite, soit encore 9 700 km² de moins que le précédent record de baisse, enregistré en 2015 (NASA, 2017). Les sept réductions les plus fortes de la couverture de glace estivale de la mer Arctique ont été observées durant les sept dernières années. On estime que les trois quarts du volume de glace de mer arctique ont été perdus au cours des trois décennies écoulées. Les changements climatiques devraient se traduire par la disparition de la quasi-totalité des glaces dans l'océan Arctique en fin de période estivale, ainsi que par une plus grande facilité de navigation dans les eaux de l'Arctique dès la moitié du XXI^e siècle. Cette fonte régulière des

glaces (voir figure n° 2) offre de nouvelles possibilités économiques, mais elle est aussi la source de nouveaux défis en matière de sécurité.

**Figure n° 2 : étendue de la glace de mer dans l'Arctique
(Partie de l'océan recouverte d'au moins 15 % de glace de mer)**



Source : *Arctic Sea Ice News & Analysis*, 2017

10. Le réchauffement rapide de l'Arctique et le recul de la couverture de glace de mer tel qu'inclus dans le champ des prévisions ont provoqué l'augmentation du trafic maritime et le développement de réseaux de transport terrestre et maritime interconnectés comme, par exemple, les nouvelles routes de navigation entre l'Europe et l'Asie (le Passage du Nord-Ouest³ et la Route maritime du Nord (RMN)⁴ pour les appeler par leur nom). Ainsi qu'il a été souligné dans un précédent rapport de la commission politique intitulé *Sécurité dans le Grand Nord : rôle de l'OTAN* (AP-OTAN, 2013), la RMN réduira de près de 40 % la durée du trajet entre l'Europe et l'Asie, jugulant par là même les coûts d'expédition. L'augmentation de l'activité commerciale posera des problèmes logistiques de taille en cas de sinistre maritime ou de déversement d'hydrocarbures. Néanmoins, pour l'heure, la circulation maritime via le passage du Nord-Ouest et la RMN demeure limitée et l'ouverture d'une route centrale de navigation au pôle Nord est peu probable à court

³ Le passage du Nord-Ouest est une route maritime reliant les océans Atlantique et Pacifique, qui longe la côte nord de l'Amérique du Nord. La souveraineté sur le passage du Nord-Ouest est revendiquée par le Canada qui le considère dans ses eaux intérieures, un statut contesté par les États-Unis.

⁴ La route maritime du Nord (ou passage du Nord-Est) est une route de navigation maritime traversant la zone exclusive (EEZ) russe et les mers arctiques, qui va de la mer de Barents au détroit de Béring en suivant la ligne côtière septentrionale de la Russie.

terme. Toutefois, l'été 2016 a vu un premier paquebot de croisière emprunter le passage du Nord-Ouest. Malgré les espoirs que suscitent ces nouvelles routes de navigation, une récente étude quantitative portant sur la faisabilité de services de transport de ligne dans ledit passage révèle qu'un transport maritime régulier dans l'Arctique pourrait devenir économiquement réalisable aux alentours de 2040, si la couche de glace continue de diminuer au rythme actuel (Ørts Hansen et al., 2016). Parmi les facteurs qui assombrissent les perspectives d'une exploitation commerciale prochaine des voies maritimes arctiques figurent le coût de construction de navires à coque renforcée aptes à emprunter la RMN et le montant élevé des primes d'assurance. C'est ainsi que le transit de marchandises le long du littoral arctique de la Russie est passé de 1,3 million de tonnes en 2013 à 100 000 tonnes en 2016. Cela dit, et ainsi que James Rogers, chargé de cours associé en politique internationale à l'Université de York, l'a indiqué à la sous-commission lors d'une visite en avril 2017, la partie de la région arctique située au nord de la Russie sera, à certaines périodes, pratiquement libre de glace, à la différence de la partie entourant le Canada et le Groenland, qui restera vraisemblablement « couverte d'une solide couche de glace » [AP-OTAN, rapport de la visite à Londres et à York (Royaume-Uni), du 24 au 27 avril 2017].

11. Toutefois, les ressources inexploitées de l'Arctique (qui représentent environ 25 % des réserves mondiales de pétrole et de gaz) ont suscité un grand intérêt commercial dans la région. Les projections donnent à penser que la fonte des glaces offrira aux cinq États riverains de l'Arctique un accès accru à leurs zones économiques exclusives respectives actuelles (+28 %, par rapport à la ligne de base, pour le Groenland ; +19 % pour le Canada ; +16 % pour la Russie ; et +15 % pour les États-Unis) (Stephenson et al., 2011). Cependant, les quelque 90 milliards de barils de pétrole (13 % des réserves mondiales) et les 1 700 billions de mètres cubes de gaz naturel (30 % des réserves mondiales) – susceptibles d'être convertis en 44 milliards de barils de gaz naturel liquéfié – que recèlerait la région (USGS, 2008) restent, à ce jour, largement inexploités. Les conditions environnementales périlleuses, combinées à la faible disponibilité des infrastructures portuaires et aux coûts d'exploitation élevés, ont limité l'utilisation des ressources naturelles de l'Arctique. On estime que si le prix du baril de brut reste inférieur à 100 USD, la poursuite de la prospection pétrolière et gazière dans la région sera une entreprise risquée, comme en témoigne la suspension par la société Royal Dutch Shell de sa prospection dans la zone en 2015.

12. La fonte de la calotte glacière arctique et les changements de température de l'eau - qui ont aussi permis de mettre en évidence des ressources halieutiques parmi les plus riches au monde -, sont susceptibles d'avoir une incidence sur la répartition et l'abondance de la pêche commerciale dans l'Arctique. Les préoccupations exprimées par de nombreux experts devant le risque de surpêche dans la région ont abouti à un accord entre les États arctiques, visant à interdire la pêche dans les eaux internationales de la zone. L'accord n'interdit pas la pêche dans les eaux territoriales, important moyen de subsistance pour les populations autochtones de l'Arctique et, en Russie, pour les flottes de pêche qui opèrent dans les eaux libres de glace de la mer de Barents (Myers, 2015). Le Parlement européen indique dans un rapport récent que les prises attendues de poissons dans l'Atlantique Nord devraient augmenter d'environ 30 % d'ici à 2050 sous l'effet des changements climatiques (Parlement européen, 2015).

13. Les États extérieurs à la zone arctique s'intéressent davantage à la région et sont attirés par les perspectives économiques (transport de marchandises, pêche et ressources énergétiques). Cela engendre de nouveaux défis géopolitiques, qui doivent être abordés avec prudence. Ces défis concernent aussi bien les préoccupations classiques en matière de sécurité, liées au déploiement de moyens militaires dans l'Arctique, que les appréhensions suscitées par la possible exploitation de la plus grande zone géographique au monde de réserves d'hydrocarbures inexploitées. Il existe également des risques connexes, au nombre desquels les opérations de recherche et sauvetage dans une région pour l'essentiel inexplorée, les dangers que les

déversements d'hydrocarbures représentent pour l'environnement, ainsi que la sécurité humaine⁵ des populations autochtones et les atteintes portées à leur milieu d'habitation ancestral (Brzezinski, 2016).

14. L'Arctique est habité par plus de 4 millions de personnes, dont 10 % sont des autochtones selon le Rapport mondial sur le développement humain dans l'Arctique du PNUD. Les changements climatiques compromettent davantage le mode de vie et l'économie de subsistance traditionnels de ces communautés. Le changement rapide des conditions météorologiques, par exemple, rend la chasse plus dangereuse et de nombreuses espèces chassées ou pêchées sont particulièrement menacées par la fonte de la glace de mer. Parce qu'elles dépendent fortement de l'environnement, mais aussi du fait de leur marginalisation politique et économique, les populations autochtones sont particulièrement exposées aux changements climatiques (GIEC, 2014), une situation que pourrait encore aggraver le développement des activités humaines dans le Grand Nord.

IV. L'ARCTIQUE ET LES RELATIONS OTAN-RUSSIE

15. Le communiqué du sommet de Varsovie de 2016 prend acte de l'évolution des défis en matière de sécurité dans l'Atlantique Nord, notamment pour ce qui est des relations OTAN-Russie dans le Grand Nord. L'Alliance dénonce « [l]es actions agressives de la Russie, y compris ses activités militaires provocatrices à la périphérie du territoire de l'OTAN », et insiste sur la dissuasion et la nécessité de renforcer la posture de défense de l'Organisation. À Varsovie, les Alliés sont également convenus d'améliorer la connaissance de la situation dans l'Atlantique Nord pour répondre à la posture militaire de la Russie. Il est intéressant de noter que la partie septentrionale de l'Atlantique vient border l'Arctique ; par conséquent, toute modification relative à la sécurité de la région est de nature à se répercuter également sur le Grand Nord. Il serait donc judicieux que les Alliés améliorent aussi leur connaissance de la situation dans l'Arctique. Cela peut – et doit – se faire sans provocation, autrement dit sans déploiement de moyens militaires dans le Grand Nord.

16. Les violations de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, de la Géorgie et de la République de Moldova commises par la Russie ont suscité des inquiétudes quant aux différends territoriaux entre cette dernière et le reste des États arctiques. Dans chacun de ces trois cas, Moscou a pris le parti de mouvements séparatistes ou créé des conflits destinés à remettre en cause les frontières de pays souverains. De telles agressions aggravent l'instabilité régionale et risquent d'attiser le conflit. En tant que plus grand État riverain de l'Arctique, la Russie y soutient d'abord la défense de ses intérêts, car elle reconnaît l'importance géostratégique de la zone et des ressources énergétiques vitales qui s'y trouvent, et elle a renforcé son dispositif militaire pour protéger ce qui lui apparaît être ses intérêts territoriaux dans la région. Le mépris qu'elle affiche à l'égard de l'intégrité territoriale de voisins pacifiques ne saurait être ignoré dans le Grand Nord.

17. Les autorités moscovites ont adopté une stratégie arctique en 2008, qui vise d'abord à répondre aux nouveaux défis de sécurité posés par les changements climatiques, tels que la fonte de la calotte glaciaire et l'augmentation des activités humaines dans la région. Le Grand Nord est également devenu une base de ressources stratégique pour la Russie, compensant l'amenuisement de la production pétrolière et gazière en Sibérie occidentale. Les Russes dépendent à ce point de leur industrie pétrolière et gazière qu'ils doivent exploiter de nouveaux

⁵ Selon le concept de sécurité humaine, qui a été introduit pour la première fois dans le Rapport mondial sur le développement humain établi en 1994 dans le cadre du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la sécurité mondiale devrait être essentiellement « centrée sur les gens » et multidimensionnelle, et sa portée élargie pour inclure les sept grandes rubriques suivantes : sécurité économique, sécurité alimentaire, sécurité personnelle, sécurité de la communauté, sécurité sanitaire, sécurité de l'environnement et sécurité politique.

gisements pour compenser la baisse de productivité de gisements vieillissants. Selon le ministère russe des Ressources naturelles et de la Protection de l'environnement de Russie, le plateau continental arctique du pays renferme jusqu'à 5 à 9 % des ressources en hydrocarbures liquides de la Russie et jusqu'à 12,5 % de ses ressources de gaz. Quelque 20 % du PIB de la Russie sont générés au-dessus du cercle polaire (Klimenko, 2016). Plus de 90 % des ressources potentielles en hydrocarbures du plateau arctique resteraient à explorer ; la plupart des réserves se trouvent à l'intérieur ou à proximité du territoire russe. On dénombre près de 550 gisements de pétrole et de gaz naturel dans les bassins arctiques, ainsi que 61 grands gisements, dont 43 en Russie (Morgunova et Westphal, 2016). L'Arctique russe (zones maritimes et terrestres confondues) renfermerait, selon les estimations, jusqu'à, respectivement, 95 % et 60 % des réserves russes de gaz et de pétrole.

18. L'extraction des ressources disponibles dans la partie russe de la région arctique est donc importante pour la prospérité d'une Russie en proie à des difficultés économiques. Par conséquent, Moscou s'emploie à moderniser les infrastructures présentes dans le Grand Nord ; il s'agit essentiellement de développer les infrastructures de transport et de communication directement liées à l'ouverture de la RMN. Il met aussi en place des bases dotées de technologies de pointe, telles que la base « Trèfle arctique », implantée sur la Terre François-Joseph, qui permet de protéger les frontières et l'espace aérien, d'une part, et de ravitailler et d'entretenir la Flotte du Nord, d'autre part. Cependant, l'agression de la Russie contre l'Ukraine fait l'objet de sanctions de la part des pays de l'OTAN et de l'UE qui circonscrivent les activités commerciales des entreprises du secteur de l'énergie, et la chute des cours du pétrole signifie que l'exploitation des champs pétrolifères arctiques n'est pas rentable actuellement. Les sanctions occidentales limitent l'exploitation par la Russie de ses ressources arctiques, puisqu'elles interdisent les investissements occidentaux dans le secteur énergétique. Il est probable que les autorités russes se mettent en quête de fonds et de technologies auprès de pays autres que les pays non-occidentaux. Les investissements publics chinois dans les forages en mer ont stimulé l'exploration gazière russe.

19. La principale préoccupation de l'Alliance en matière de sécurité dans l'Arctique concerne le renforcement, depuis 2008, des forces armées et d'intervention d'urgence russes dans le cadre d'un programme plus général de modernisation militaire. Au début, cette modernisation était considérée comme neutre par les autres pays arctiques. D'abord parce que la Russie, de tous les États riverains de l'Arctique, possède le plus long littoral et doit investir dans les infrastructures pour poursuivre et étendre ses travaux d'exploration énergétique. De plus, le Grand Nord est loin de tout et la rudesse de son climat fait que l'aide d'urgence et les capacités de recherche et sauvetage sont souvent fournies par des unités militaires. Cependant, une fraction de la concentration militaire russe n'est manifestement pas destinée à assurer la sécurité des activités maritimes et commerciales. Ainsi, le déploiement de systèmes de défense aérienne à longue portée et de dispositifs de défense côtière le long du littoral, même à l'est de la Nouvelle-Zemble, ne saurait être justifié par la sécurité des convois maritimes et des moyens d'exploration. Les efforts consentis par la Russie pour renforcer sa défense dans la région s'explique peut-être par le fait que l'essentiel de la Marine russe (la Flotte du Nord) est basé dans l'Arctique. Moscou est particulièrement préoccupé par les moyens de dissuasion nucléaire en mer qui y sont déployés.

20. Cependant, sous l'effet de l'annexion de la Crimée, le renforcement des forces armées russes dans la zone est considéré avec plus de circonspection par les autres États riverains. De surcroît, suite à ce renforcement militaire dans le Grand Nord, la capacité russe de limiter ou de refuser l'accès et de contrôler différentes parties de la région a considérablement augmenté. Outre les 38 bâtiments de surface de la Flotte du Nord, les capacités maritimes de la Russie dans l'Arctique comprenaient en 2015 : 9 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins balistiques, 4 sous-marins nucléaires lance-missiles, 13 sous-marins nucléaires et 7 sous-marins d'attaque à propulsion diesel-électrique, stationnés dans les 16 ports en eau profonde russes. Moscou projette aussi de construire 8 sous-marins nucléaires d'attaque de la classe Yasen (Projet 885), dont le premier est entré en fonction en 2013 dans la Flotte du Nord. Ainsi que la sous-commission l'a

appris au cours d'une réunion à Oslo en avril 2017, l'aptitude des Russes à planifier et à conduire des opérations dans le Grand Nord a considérablement augmenté. Ils peuvent désormais mener une gamme complète d'opérations dans une bonne partie de cette région (AP-OTAN, rapport de la visite à Oslo, 10-11 mai 2017).

21. Ces efforts de modernisation ont aussi abouti à la mise en place ou à la réouverture de 6 bases militaires (*Nagourskoïe* [Archipel François-Joseph], *Rogatchevo* [Nouvelle-Zemble], *Sredny Ostrov* [Nouvelle-Zemble], *Temp*, *Mys Shmidta* [Cap Schmidt] et *Zyvozdney* [Île Wrangel]). Les territoires insulaires russes, tels la Nouvelle-Zemble, l'Archipel François-Joseph ou le Cap Schmidt, abritent des groupements de forces de la défense aérienne relevant depuis 2014 du commandement stratégique conjoint. L'ouverture de 14 nouveaux terrains d'aviation militaires, ainsi que le développement de systèmes de guidage radar et de systèmes terrestres d'aide à la navigation aérienne, sont venus renforcer considérablement les capacités aériennes de la Russie (Stratfor, 2015). Cette dernière a aussi remis en service 13 terrains d'aviation militaires dans l'Arctique et procédé à des exercices d'entraînement de parachutistes, de même qu'à des opérations de débarquement de véhicules amphibies dans le passage de la RMN.

Figure n° 3 : Expansion de la Russie dans l'Arctique

Six bases militaires flambant neuves ou rénovées à partir d'installations existantes ou abandonnées sont au centre de l'expansion russe. Il est prévu de constituer une troisième brigade arctique et une division de défense côtière



Flotte de brise-glace nucléaires russes

(Source : Reuters)

Port d'attache : Mourmansk

Composition actuelle de la flotte**En commande/En construction**

Civils seulement

Civils

Militaires*



*Un brise-glace à propulsion diesel et deux corvettes certifiées glace armées de missiles de croisière

22. Outre ce renforcement des infrastructures militaires (voir figure n° 3), des patrouilles et exercices navals sont fréquemment effectués dans l'Arctique par les forces armées russes. Le plus grand exercice post-soviétique complet d'évaluation de l'état de préparation a été mené en mars 2015 et impliquait, selon le ministère russe de la défense, 38 000 soldats, 3 360 véhicules, 110 avions, 41 navires militaires et 15 sous-marins.

V. L'ENGAGEMENT ACCRU DE LA CHINE DANS L'ARCTIQUE

23. D'un point de vue stratégique, l'Arctique intéresse non seulement les cinq États côtiers, mais aussi des puissances extérieures à la zone comme, par exemple, les cinq pays asiatiques admis en 2013 à siéger en tant qu'observateurs au Conseil de l'Arctique (la RPC, l'Inde, le Japon, la République de Corée et Singapour). Les ressources de la région et l'incidence que la RMN pourrait avoir sur les relations commerciales et diplomatiques entre l'Asie, l'Europe et l'Amérique du Nord poussent ces pays à prendre part aux questions régionales.

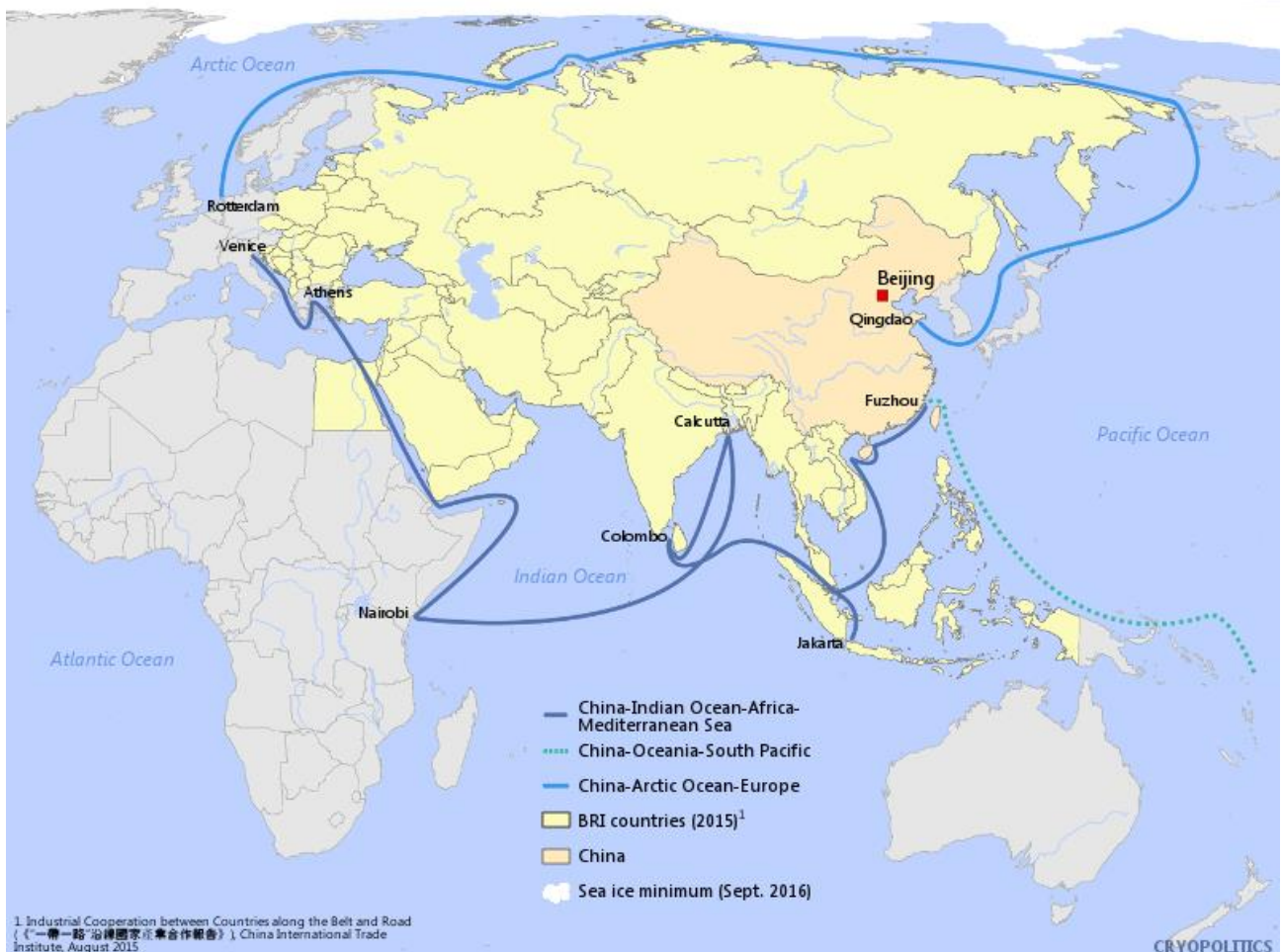
24. Si la RPC n'a pas de politique arctique officielle, les hautes autorités chinoises ont établi une stratégie plutôt claire d'engagement dans la région. Beijing s'intéresse à l'exploitation des couloirs de navigation qui s'ouvriront du fait du réchauffement planétaire. Qui plus est, la Chine souhaite renforcer, en tant qu'État non arctique, sa capacité à accéder aux ressources minérales et aux eaux de pêche de la zone. Elle a pris des mesures ces dernières années pour protéger ses intérêts dans le Grand Nord et cherche à s'implanter dans le Svalbard, en Islande et au Groenland.

25. La Chine noue des partenariats avec de multiples interlocuteurs dans la région afin de s'assurer que Beijing pourra, à terme, avoir son mot à dire sur les questions de l'Arctique. Ces dernières années, elle a approfondi ses relations avec des pays nordiques comme l'Islande, le Danemark, la Norvège et la Suède. C'est ainsi que la RPC a conclu un accord de libre-échange avec Reykjavik en 2013 ; les deux pays collaborent également dans les domaines de l'énergie géothermique et du tourisme. Si le recul des glaces de l'Arctique se poursuit, l'Islande pourrait devenir un pôle important pour le transport maritime de la route transpolaire, laquelle pourrait se substituer au Passage du Nord-Ouest et à la RMN. Récemment, la Chine a formellement inclus l'Arctique dans les plans de coopération maritime relevant de son initiative « Une ceinture, une route » (BRI). Dans ce projet de coopération maritime, publié à la mi-juin 2017, la Commission pour le développement et la réforme nationaux et l'Administration océanique de l'État envisagent une « voie de communication économique bleue » reliant la Chine à l'Europe via l'océan Arctique (voir figure n°4). La BRI est un ambitieux programme de développement grâce auquel la Chine envisage de construire des infrastructures qui la relieraient à des pays d'Asie et d'Europe, stimulant ainsi le commerce et la croissance économique. Elle ouvrirait les marchés existants aux marchandises et à la technologie chinoises, en créerait de nouveaux et aiderait le pays à écouler ses excédents de ciment et d'acier. La Russie, seul des huit pays arctiques à être partie à la BRI, est généralement favorable à l'arrivée de la Chine dans l'Arctique, notamment parce qu'en raison du tarissement des investissements occidentaux, elle attend des autorités chinoises qu'elles investissent dans sa propre infrastructure.

26. À la différence des mécanismes diplomatiques bilatéraux qu'elle privilégie d'ordinaire, et comparé, surtout, à ses prises de position combatives eu égard aux différends territoriaux dans les mers de Chine méridionale et orientale, la RPC a jusqu'à présent poursuivi une approche multilatérale au service de ses intérêts dans l'Arctique. La stratégie arctique chinoise qui se dégage actuellement peut être considérée comme faisant partie de la doctrine militaire maritime du président Hu Jintao, qui est passée du niveau régional à l'échelle mondiale, et projette désormais la puissance de la Chine à l'étranger (Cassotta et al., 2015). Ces préoccupations posent la question d'une politique arctique de l'OTAN, et ce bien que les États riverains de l'Arctique membres de l'Alliance expriment des vues divergentes sur le fait de savoir s'il devrait y avoir - ou non - une stratégie otanienne. Alors que certains plaident pour une présence accrue de l'OTAN dans l'Arctique, d'autres signalent avec inquiétude que l'élaboration d'une stratégie otanienne pour la région conférerait aux Alliés non arctiques une influence sur les questions du Grand Nord (Coffey et Kochis, 2016).

27. Quoi qu'il en soit, les actions de la Chine dans le Grand Nord ont une incidence sur les intérêts de sécurité des Alliés, l'évolution de la situation dans la région se répercutant sur la stabilité économique et politique de l'Europe. Vu l'amélioration des relations de la RPC avec la Russie, l'engagement croissant de Beijing dans le Grand Nord devrait être suivi de près, notamment à la lumière des tensions très vives qui prévalent entre la Russie et l'Alliance.

Figure n°4 : L'initiative chinoise « Une ceinture, une route » (BRI) s'étend dans l'Arctique



(Source : Institut chinois pour le commerce international, 2015)

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

28. Les relations qui existent entre les États riverains se définissent pour l'essentiel par la coopération, et il n'y a pour le moment aucune ruée vers les ressources de l'Arctique. Toutefois, la situation pourrait très vite évoluer. Les changements climatiques se produisent plus rapidement que ce qui avait été prévu, et les actes d'agression auxquels la Russie s'est livrée contre l'Ukraine et d'autres partenaires de l'OTAN, comme la Géorgie, pourraient bien avoir des conséquences négatives sur la stabilité et la sécurité du Grand Nord.

29. À cela s'ajoutent la présence croissante des États extérieurs à la région arctique, dont la Chine, et l'intérêt accru qu'ils manifestent pour la zone. Cela est particulièrement préoccupant, car Beijing, par ses déclarations et ses actions au regard des questions de souveraineté dans les mers de Chine méridionale et orientale, conteste la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (laquelle régit les relations interétatiques dans l'Arctique). Alors que les glaces de l'Arctique continuent de fondre et que d'autres pays non membres de l'OTAN revoient leur posture dans la région, la prudence veut que l'Alliance s'emploie, par un effort coordonné de tous ses États membres, à améliorer sa connaissance de la situation dans le Grand Nord.

30. La décision prise par les Alliés au sommet de Varsovie de renforcer leur connaissance globale de la situation dans l'Atlantique Nord souligne l'importance accordée – une fois encore – au flanc Nord. La préservation des lignes de communication maritimes, plus spécialement en période de crise ou en temps de guerre, est essentielle pour la sécurité de l'Alliance dans son ensemble. Cependant, l'évolution de l'environnement sécuritaire dans l'Atlantique Nord influe aussi sur la situation dans la région arctique, toute proche, où la Russie rénove d'anciennes infrastructures militaires ou en construit de nouvelles, installations qui peuvent servir à des missions de recherche et de sauvetage, à des tâches de police ordinaires ou à des opérations militaires. On peut donc se demander si l'OTAN ne devrait pas renforcer sa connaissance de la situation également dans l'Arctique. Certes, les États riverains membres de l'Alliance ont des vues divergentes sur la question de savoir si l'OTAN a un rôle à jouer dans la sécurité de la région, mais le rapporteur pense qu'au vu des divers impératifs sécuritaires, environnementaux et économiques propres à la région, l'OTAN devrait, à tout le moins, disposer des capacités et des ressources nécessaires pour suivre et examiner l'évolution de la situation dans l'Arctique.

31. À mesure que l'importance stratégique du Grand Nord se renforcera, les États riverains membres de l'Alliance, et, de fait, tous les Alliés, ne pourront plus se permettre de repousser indéfiniment l'évaluation de l'approche de l'OTAN à l'égard de la région. La Russie étend déjà sa présence militaire dans le Grand Nord par la mise en place d'infrastructures sur la RMN, et des pays extérieurs à la zone comme la Chine y prennent désormais une part plus active. Par conséquent, de l'avis du rapporteur, l'OTAN devrait :

- a) entamer un dialogue et amorcer des échanges d'information entre les Alliés au sein du Conseil de l'Atlantique Nord, avec la participation d'experts extérieurs, afin de fournir aux pays membres les dernières évaluations de l'impact des changements climatiques sur l'Arctique. Les Alliés devraient être encouragés à appliquer les accords internationaux existant sur le climat et à chercher de nouvelles possibilités de coopération multilatérale en vue de la réduction des gaz à effet de serre ;
- b) constituer au siège de l'OTAN un « groupe de travail sur l'Arctique » qui :
 - définira les conséquences des changements climatiques pour l'Arctique et les États riverains sur le plan de la sécurité,
 - passera en revue les besoins en infrastructures des Alliés dans la région, notamment en ce qui concerne les services de recherche et sauvetage et les capacités de communication,
 - dressera la carte du territoire OTAN arctique exposé à des empiètements par des pays tiers,

- évaluera le dispositif dissuasif, défensif et maritime de l'OTAN dans le Grand Nord,
 - analysera l'évolution de la posture militaire et des opérations de la Russie dans la région, ainsi que la stratégie de la Chine dans le Grand Nord, et les éventuelles conséquences pour la sécurité dans l'Arctique,
 - informer annuellement les membres de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN sur ces questions,
 - s'adressera au Conseil arctique pour l'élaboration de politiques relatives aux questions relevant des compétences du Conseil ou examinées par ce dernier ;
- c) établira des plans pour aider les États riverains alliés à améliorer leurs capacités de recherche et de sauvetage dans l'Arctique ;
- d) poursuivre et renforcer les exercices des Alliés sur le flanc nord de l'Alliance. Cela permettra aux forces armées des pays participants de se familiariser aux opérations dans des conditions climatiques particulièrement éprouvantes, ce qui est également une condition indispensable au renforcement de capacités de recherche et de sauvetage améliorées.

BIBLIOGRAPHIE

- AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique), "Nuclear Explosions in the USSR: the North Test Site Reference Material", 2004,
<https://www-ns.iaea.org/downloads/rw/waste-safety/north-test-site-final.pdf>
- AP-OTAN, « Sécurité dans le Grand Nord : rôle de l'OTAN » [156 PCTR 13 F bis], rapport de la sous-commission sur les relations transatlantiques, 2013, www.nato-pa.int
- AP-OTAN, Rapport de mission, Oslo, Norvège, 10-11 mai 2017, [188 JOINT 17 F], 2017, www.nato-pa.int
- AP-OTAN, Rapport de mission, London et York, Royaume-Uni 24-27 avril 2017, [153 JOINT 17 F], Åtland, Kristian, "Interstate Relations in the Arctic: An Emerging Security Dilemma?", *Comparative Strategy*, vol.33, no.2, 2014
- Åtland, Kristian, "Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic", *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, vol.43, no.3, 2008
- Bezât, Jan-Michel, "Le projet gazier géant de Total dans l'Arctique russe se joue des sanctions", *Le Monde*, 23 janvier 2017, http://abonnes.lemonde.fr/economie/article/2017/01/23/le-projet-gazier-geant-de-total-dans-l-arctique-russe-se-joue-des-sanctions_5067756_3234.html?xtmc=arctique&xtcr=11
- Brzezinski, Mark F., "A Discussion on National Security Risks in the Changing Arctic", *Panel discussion, Council on Foreign Relations, Washington DC*, 9 juin 2016, <http://www.cfr.org/arctic/discussion-national-security-risks-changing-arctic/p37929>
- Cancian, Mark F., Sawyer Samp, Lisa, "The European Reassurance Initiative", *Critical Questions, Center for Strategic and International Studies*, 9 février 2016
- Carlet, Fabien, [Asian in the Arctic: the rush to the North], ANAJ-IHEDN, avril 2016
- Cassotta, Sandra, Hossain, Kamrul, Ren, Jingzheng, et al. "Climate Change and China as a Global Emerging Regulatory Sea Power in the Arctic Ocean: Is China a Threat for Arctic Ocean Security". *Beijing I. Rev.*, vol. 6, 2015
- Center for Strategic and International Studies, "Arctic Watch: Negotiations over the North Pole", 13 septembre 2016, <https://www.csis.org/analysis/arctic-watch-negotiations-over-north-pole>
- Coffey, Luke, Kochis, Daniel, "NATO Summit 2016: Time for an Arctic Strategy", *Issue Brief no.4578, The Heritage Foundation*, 16 juin 2016
- Corkhill, Mike, "Daewoo readies prototype Yamal icebreaking LNGC for action", *LNG World Shipping*, 20 juin 2016, http://www.lngworldshipping.com/news/view,daewoo-readies-prototype-yamal-icebreaking-lngc-for-action_43397.htm
- Ebinger, Charles K., Zambetakis, Evie, "The geopolitics of Arctic melt." *International Affairs*, vol.85, no.6, 2009
- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), cinquième rapport d'évaluation, 2014
https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_fr.pdf
- Huebert, Rob, "How the Warsaw NATO Summit Altered Arctic Security", *Arctic Deeply*, 18 juillet 2016
- International Institute for Strategic Studies (IISS), 'Russia and Eurasia', *The Military Balance 2015*, vol. 115, no. 1, 2015
- Jaehyon, Lee, "South Korea and the South China Sea: A Domestic and International Balancing Act", *Asia Policy*, no.21, janvier 2016
- Kearns, Ian, Kulesa, Lukasz, "Preparing for the Worst: Are Russian and NATO Military Exercises Making War in Europe more Likely?", *European Leadership Network*, 12 août 2015
- Klimenko, Ekaterina, "Russia's Arctic Security Policy: Still Quiet in the High North?", *Policy paper no.45, Stockholm International Peace Research institute*, février 2016
- Lanteigne, Marc, "China, Japan and South Korea in the Arctic, Pooling resources", *The Arctic Journal*, 28 avril 2016, <http://arcticjournal.com/opinion/2303/pooling-resources>
- Liu, Nengye, "China's Emerging Arctic Policy", *The Diplomat*, 14 décembre 2016, <http://thediplomat.com/2016/12/chinas-emerging-arctic-policy/>

- Lunde, Leiv, Yang, Jian, Stensdal, Iselin, *Asian Countries and the Arctic Future*. World Scientific, 2015
- McKie, Robin, "Arctic nations square up as clamour for resources grows", *The Guardian*, 18 septembre 2016
- Ministère de la défense russe, [*The strengthening of the grouping of troops (forces) in the Arctic will be worked out during sudden readiness test*], 16 mars 2015, http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12010282@egNews
- Myers, Steven L., "Sea Warming Leads to Ban on Fishing in the Arctic", *The New York Times*, 16 juillet 2015, <https://www.nytimes.com/2015/07/17/world/europe/sea-warming-leads-to-ban-on-fishing-in-the-arctic.html>
- Ørts Hansen, Carsten, Grønseth, Peter, Lindstrøm Graversen, Christian, Hendriksen, Christian, "Arctic Shipping, Commercial Opportunities and Challenges", *Copenhagen Business School Maritime*, 2016
- Parlement européen, "Fisheries Management and the Arctic in the Context of Climate Change", *Directorate General for International Policies, Committee on Fisheries*, 2015
- Pezard, Stephanie, Smith, Timothy, "Friends If We Must: Russia and China in the Arctic", *The Rand Blog*, 6 mai 2016, <http://www.rand.org/blog/2016/05/friends-if-we-must-russia-and-china-in-the-arctic.html>
- Reuters, "Chinese investments shore up Russia's Arctic LNG project – Total CEO", 25 septembre 2015, <https://www.rt.com/business/316477-china-russia-investments-arctic/>
- Staalesen, Atle, "New icebreakers open way for Russia in Arctic", *Barents Observer*, 5 May 2015, <http://barentsobserver.com/en/arctic/2015/05/new-icebreakers-open-way-russia-arctic-05-05>
- Stephenson, Scott R., Smith, Laurence C., and Agnew, John A., "Divergent long-term trajectories of human access to the Arctic", *Nature Climate Change* vol.1, no.3, 2011
- Stratfor, "Russia's Plans for Arctic Supremacy", 16 janvier 2015, <https://www.stratfor.com/analysis/russias-plans-arctic-supremacy>
- TASS, "Russia, China, Finland, Norway, South Korea to discuss use of Northern Sea Route", 12 avril 2016, <http://tass.com/economy/868885>
- USGS (Service géologique des États-unis), <https://water.usgs.gov/edu/drinkseawater.html>
- Wishnick, Elizabeth, "China's Interests and Goals in the Arctic: Implications for the United States", *Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press*, mars 2017, <https://ssi.armywarcollege.edu/pubs/display.cfm?pubID=1347>
-